

Makroökonomische Koordinierung auf EU-Ebene

Aktuelle Diskussionen zur Koordinierung der Geld-, Fiskal-, Lohn- und Beschäftigungspolitik

Silvia Angelo, Johannes Schweighofer

Einleitung

Die wirtschaftliche Integration der Europäischen Union hat sich gerade im letzten Jahrzehnt in riesigen Schritten vollzogen. Schien die Einführung einer gemeinsamen Währung bis vor kurzem noch als politische Utopie, so wird sie am Beginn des nächsten Jahres immerhin in 12 von 15 Mitgliedstaaten auch für die Menschen erfahrbare Realität. Diese ökonomische Integration hat zudem institutionelle Veränderungen mit sich gebracht: Für die Stabilität des Euro ist nunmehr eine gemeinsame Institution, die EZB, zuständig. Was die anderen Politikfelder betrifft – Wettbewerb, öffentliche Haushalte, Beschäftigung und Soziales –, gibt es auf europäischer Ebene keine gemeinsamen Institutionen. Diese Bereiche werden nach wie vor von 15 (nationalen) MinisterInnen im Ministerrat in Form von unterschiedlichen Koordinierungsprozessen miteinander diskutiert und teilweise abgestimmt. Je nach Integrationstiefe des Politikbereichs variiert die Koordinierungsintensität jedoch erheblich.

Während also die Geldpolitik vergemeinschaftet ist und einer europäischen Institution unterliegt, verbleiben andere wirtschafts- und sozialpolitische Bereiche nach wie vor stärker in nationaler Souveränität. Dieses institutionelle Setting wird allerdings dem Umstand nicht gerecht, dass es in einem derart integrierten Wirtschaftsraum mit einer einheitlichen Währung starke Interdependenzen zwischen den einzelnen Politikbereichen gibt.

Auf globaler Ebene wird die Abstimmung des Verhaltens einzelner Länder durch die *zunehmende ökonomischen Verflechtung*, insbesondere der großen Blöcke USA, Japan und EU, besonders dringlich. Hinzu kommt, dass die USA, Japan und Deutschland (bzw. die EU) eine wirtschaftliche Stärke besitzen, mit der sie die globale Wirtschaftsentwicklung beeinflussen können, wodurch aber die Frage nach strategischen Interaktionen an Bedeutung gewinnt. Betrachtet man die politischen Bemühungen um, und damit einhergehend, die theoretische Auseinandersetzung mit wirtschaftspolitischer Koordinierung seit Ende des zweiten Weltkrieges auf einer globalen Ebene, so sind diese von einer »episodic nature« gekennzeichnet (vgl. Bryant 2001). Ökonomische Krisen erschwerten zwar einerseits die Kooperation, andererseits setzten sie aber offensichtlich die Politik derart unter Druck, dass sie von den Vorteilen einer Abstimmung nicht länger überzeugt werden musste. In den 50er und 60er Jahren standen Fragen im Zusammenhang mit den Bretton

Woods-Institutionen IWF und Weltbank und mit dem GATT im Mittelpunkt des Interesses. Auf theoretischer Ebene wurden die Probleme in Zusammenhang mit Politik-Konflikten und strategische Fragen bei monetären Interdependenzen behandelt. Nach dem Ende des Fixkursregimes kamen unterschiedliche Wechselkursysteme ins Blickfeld, was schließlich zur Abhaltung jährlicher G-7-Gipfel Ende der 70er Jahre führte. Krisenmanagement war aber auch weiterhin gefragt, beispielsweise im Zusammenhang mit der Dollarentwicklung in den 80er Jahren, mit dem Börsenkrach im Oktober 1987, mit den Turbulenzen im EWS in den Jahren 1992/93 und mit den Krisen in Lateinamerika, in Asien und in Russland Mitte bzw. Ende der 90er Jahre. Die theoretische Auseinandersetzung mit dem Thema ebte in den 90er Jahre etwas ab, nur im Rahmen der WWU werden seither bestimmte Fragen wieder mit neuem Nachdruck gestellt.

Ausgehend von einer Darstellung der theoretischen Überlegungen zur wirtschaftspolitischen Koordinierung, die sich historisch durch die immer stärker werdenden ökonomischen Interdependenzen zwischen den Ländern entwickelt haben, soll in diesem Artikel gezeigt werden, wie die Europäische Union den Koordinierungsnotwendigkeiten Rechnung trägt bzw. dies unterlässt. Dabei wird eine Bestandaufnahme bereits existierender Koordinierungsprozesse auf europäischer Ebene vorgenommen, die hinsichtlich ihrer realpolitischen Auswirkungen überprüft werden. Die Frage, der wir in unserem Artikel nachgehen wollen, ist, welche Bereiche einer Politikkoordinierung offen stehen, welche Möglichkeiten sie bietet und welche Erfolge sie haben könnte.

Kooperation versus Koordinierung

In der Literatur wird die Frage der Effekte von Koordinierung vor allem mit Hilfe *spieltheoretischer Überlegungen* untersucht. Während sich die meisten ForscherInnen darin einig sind, dass eine globalisierte Wirtschaft mit vielen Interdependenzen (Externalitäten, Spill over-Effekten, öffentlichen Gütern) Koordinierung braucht, gibt es auch kritische Gegenstimmen. Diese meinen, dass eine Koordinierung dann nicht notwendig sei, wenn jeder Akteur die ihm zugewiesene Aufgabe auch richtig erfüllt bzw. bestimmte Annahmen nicht gelten. Was steht nun hinter den einzelnen Argumenten?

Seit den 60er Jahren gibt es eine verstärkte theoretische Auseinandersetzung um die Frage, ob wirtschaftspolitische Koordinierung ökonomisch notwendig ist bzw. ob sie auch negative Wirkungen haben kann. Zur Beantwortung dieser Frage ist es zunächst einmal notwendig zu klären, was Koordinierung – vor allem auch in Abgrenzung zu Kooperation – genau bedeutet. Darüber hinaus muss geklärt werden, welche Akteure koordiniert werden sollen, wer also einzubinden ist (auf EU-Ebene: EZB, FinanzministerInnen, ArbeitsministerInnen, Sozialpartner etc.), wie weit die Koordinierung gehen soll, das heißt, welche Politikbereiche inkludiert werden sollen und auf welchen Ebenen sie stattfinden kann.

Zunächst erscheint es sinnvoll, eine Begriffsdefinition vorzunehmen. Muchlinski definiert Koordinierung als eine »Unterkategorie« von Kooperation (Kooperation ist also der allgemeinere Begriff), die sich von anderen Formen der Kooperation dadurch unterscheidet, dass sie »Vereinbarungen über den Instrumenteneinsatz der nationalen Wirtschaftspolitik hinsichtlich eines gemeinsamen Ziels« trifft (Much-

linski, 1998: 5). Demgegenüber erfolgen Kooperationen meist in Form von gemeinsamen Analysen, Beratung und einem Informationsaustausch ganz allgemein. Mooslechner und Schürz beschreiben Koordinierung als »... a process whereby countries modify their economic policies in what is intended to be a mutually beneficial manner, taking account of international economic linkages.« (Mooslechner, Schürz 1999: 172).

Koordinierung bedingt zumindest also immer auch den Willen zu einer Verhaltensänderung bzw. -anpassung. Oder anders ausgedrückt »Coordination is the most rigorous form of economic cooperation, because it involves mutually agreed modifications in the participants national policies. In the macroeconomic domain, it involves an exchange of explicit, operational commitments about the conduct of monetary and fiscal policies.« (Kenen 1990, zit. nach Mooslechner und Schürz 1999: 3)¹.

Je nach Intensität der Zusammenarbeit werden verschiedene *Formen* und *Niveaus* unterschieden (vgl. Mooslechner, Schürz 1999: 173, Italianer 1999: 203):

1. Am Beginn steht der Austausch von Informationen über wirtschaftspolitische Ziele, aber auch über analytische Fragen zur Herstellung eines bestimmten »Vorverständnisses«.
2. Krisenmanagement als Form der ad hoc Kooperation geht über die erste Stufe der Kooperation hinaus.
3. Werden Vereinbarungen über Ziele (etwa ein Wechselkursziel) getroffen, so kann dies als ein Surrogat für eine weitergehende Koordinierung betrachtet werden. Die Maastricht-Kriterien können in diesem Zusammenhang gesehen werden.
4. Die Übertragung von Politikbereichen auf eine gemeinsame Instanz stellt eine wiederum weitergehende Form der partiellen Kooperation durch Delegation dar.
5. Werden alle wirtschaftspolitischen Ziele und Instrumente einem gemeinsamen Verhandlungsprozess unterworfen, so stellt dies eine vollständige Kooperation dar (»joint policy determination«).

Warum ist makroökonomische Koordinierung theoretisch notwendig?

Wie bereits erwähnt, würde sich in einer Welt ohne jegliche Interdependenzen die Frage der Kooperation überhaupt nicht stellen. Erst aufgrund von *Externalitäten*, von *Spill overs* und der Existenz von *öffentlichen Gütern* bzw. »Klub-Gütern« entsteht ein Rational für Koordination. Ohne Koordination ergeben sich häufig sub-optimale Ergebnisse: Beispielsweise führt eine restriktivere Geldpolitik zur Bekämpfung von Inflation im Land A zu einer Aufwertung und zu einem inflationären Druck im Land B (infolge der Abwertung). Wenn allerdings alle Länder ihre Geldpolitik restriktiver gestalten, um einem weltweiten Anstieg der Inflation entgegen zu wirken, kommt als Ergebnis – wahrscheinlich – eine allzu restriktive Geldpolitik heraus. Eine Erhöhung der Staatsausgaben wiederum führt über die Handelsverflechtung zu erhöhten Exporten der Handelspartnern, also zu positiven *Spill overs*.

Die Existenz von Klub-Gütern (»economic variables that are shared among all the members«; vgl. von Hagen, Mundschek 2001: 2) führt zu neuen Formen von Externalitäten: Die Mitgliedstaaten der Union können die Klub-Güter – wie

den Binnenmarkt, die gemeinsame Währung, das gemeinsame Preisniveau, niedriges Währungsrisiko, Leistungsbilanzgleichgewicht, etc. – direkt beeinflussen, beispielsweise über ihre Staatsausgaben, ihre Steuerpolitik, aber auch über politische Maßnahmen, die die EZB zu Verhaltensänderungen veranlasst, die wiederum alle Mitgliedstaaten betreffen. Sie können allerdings auch indirekt auf die Klub Güter Einfluss nehmen und zwar über die nationalen Strukturen ihrer Ökonomen; die Steigung der Phillipskurve oder die NAIRU wären Beispiele dafür. Natürlich ergibt sich ein free rider-Problem: Alle profitieren von den Vorteilen, aber niemand möchte die »Kosten« tragen. Aus den indirekten Wirkungen der Strukturpolitiken auf die Klubgüter ergibt sich eine interessante Konsequenz: »The implication is that policy coordination in the euro area does not naturally stop with macro economic policies. Beyond that, the logic of the euro-area club goods involves structural policies that affect the performance and flexibility of European markets for goods, services, and labor.« (von Hagen, Mundschenk 2001: 3).

Bei der Frage der wirtschaftspolitischen Koordinierung geht es demnach also nicht nur um die Abstimmung der Geldpolitiken im internationalen Kontext, die Koordinierung der einzelnen Fiskalpolitiken untereinander und mit der gemeinschaftlichen Geldpolitik (dies ist im EU-Kontext von besonderer Relevanz), sondern eben auch um die Einbeziehung der Strukturpolitiken auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten². Dieses Argument steht natürlich im Spannungsverhältnis mit der naheliegenden Überlegung, dass einige wirtschaftspolitische Instrumente in dezentraler Kompetenz verbleiben sollten, um die notwendige Flexibilität bei länderspezifischen Schocks zu erhalten.

Da wirtschaftspolitische Koordinierung im Kern die Frage von strategischen Interdependenzen betrifft, bieten sich die Methoden der Spieltheorie zur Erklärung ihrer Auswirkungen an (vgl. Hamada, Kawai 1997: 87-147; oder empirische Anwendungen: Breuss, Weber 2001: 143-167, Neck, Haber: 1999). Die Basis sind dabei neoklassische, wohlfahrtstheoretische Überlegungen. In der theoretischen Literatur wird primär von expliziter Koordinierung ausgegangen. Wie können also mehrere AkteurInnen mit unterschiedlichen Präferenzen, dargestellt durch Nutzenfunktionen, zu einem gemeinsamen maximalen Ergebnis kommen. Kriterium für eine optimale und effiziente Situation ist die sog. Paretooptimalität, also jener Punkt, an dem Änderungen niemanden mehr besser stellen können, ohne irgendjemanden schlechter zu stellen.

Um die Vorteile der Koordinierung herausfiltern zu können, werden zumeist nicht-kooperative Lösungen mit kooperativen verglichen. Das sog. *Cournot-Nash-Gleichgewicht* bildet dabei den nicht-kooperativen Referenz- bzw. Drohpunkt (im Falle der Nichteinigung). Jeder Spieler spielt »best reply«-Strategien oder anders formuliert: Durch die Variation des Instrumenteneinsatzes wird der eigene Nutzen aus der Zielerreichung maximiert, gegeben (!) das Verhalten der anderen Spieler. Das Cournot-Nash-Gleichgewicht liegt am Schnittpunkt der Reaktionskurven. Dieses nicht-kooperative Gleichgewicht liegt jedoch meist nicht auf der Kontraktkurve, ist daher Pareto-ineffizient. Oder anders formuliert: Wenn die Spieler eine gemeinsame Nutzenfunktion maximieren – also kooperativ spielen –, können alle ihren Nutzen erhöhen. Welcher Gleichgewichtspunkt auf der Kontraktkurve gewählt wird, hängt von der Verhandlungsmacht der Akteure ab. Das *Stackelberg-Gleichgewicht*, bei dem es einen »leader« und einen »follower« gibt und

letzterer weiß, was ersterer tun wird, liegt zwischen dem nicht-kooperativen Cournot-Nash-Gleichgewicht und der kooperativen Lösung. Das Stackelberg-Gleichgewicht scheint sich für die Analyse des Verhaltens von EZB und nationalen Fiskalpolitiken besonders zu eignen, weil die gegenwärtigen Realitäten in der EU ebenfalls einen leader (die EZB) und viele follower (die FinanzministerInnen, die Sozialpartner etc.) kennen.

Eine intuitive Erklärung dafür, dass die kooperativen Lösungen Pareto-effizient sind, kann aus dem Umstand abgeleitet werden, dass durch die Kooperation die Externalitäten bzw. trade offs zwischen einzelnen Politiken (z. B. Geld- und Fiskalpolitiken) internalisiert werden.

Erweiterungen der spieltheoretischen Überlegungen greifen unter anderem die dynamische Struktur vieler realer Situationen auf, d. h. sie gehen auf die Tatsache ein, dass jedes Jahr dasselbe »Spiel gespielt« wird. Im »sequential bargaining« oder in Wiederholungsspielen wird über Erweiterungen (Teilspiel-Perfekteit, offene oder geschlossene Schleifen etc.) die Frage der Wahl von optimalen Strategien im zeitlichen Verlauf von Verhandlungen modelliert. Ein Ergebnis dieser Erweiterungen legt nahe, dass kooperative Lösungen wahrscheinlicher werden, weil das Abgehen von der Kooperation in Wiederholungssituationen möglicherweise in »unendlich vielen Perioden« bestraft wird.

Empirische Ergebnisse

Empirische Untersuchungen bestätigen in der Regel die grundsätzlich positiven Wirkungen der Koordination, wie sie aus theoretischen Überlegungen abgeleitet werden können. Häufig ergeben diese Studien Wohlfahrtseffekte im Ausmaß von 0,5-1,5% des BIP (vgl. Mooslechner, Schürz 1999: 181; Breuss, Weber 2001: 144). Breuss, Weber (2001) untersuchen den interessanten Fall der Koordinierung von europäischer Geldpolitik mit den nationalen Fiskalpolitiken (betrachtet werden soll übers eines fiskalpolitischen und eines geldpolitischen Impulses). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass bei vollständiger Kooperation von Geldpolitik und Fiskalpolitiken im kooperativen Gleichgewicht Wohlfahrtseffekte von 0,56% des BIP lukriert werden können. Dabei würden allerdings die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verletzt und es könnten nicht alle Länder besser gestellt werden, was eine Verletzung des Pareto-Kriteriums bedeuten würde. Werden diese beiden Nebenbedingungen berücksichtigt oder nur die Fiskalpolitiken koordiniert – ein Fall, der angesichts der EZB-Unabhängigkeit bzw. der expliziten Weigerung der EZB, an einer Koordinierung teilnehmen zu wollen, als durchaus realistisch bezeichnet werden kann –, dann verschwinden die Vorteile der Koordination beinahe vollständig. Daraus folgt lt. Breuss, Weber: Nur vollständige Kooperation führt zu nennenswerten Wohlfahrtseffekten!

Neck, Haber (1999) simulieren die Wirkungen eines Produktivitätsschocks und eines Nachfrageausfalles in Hinblick auf 5 Szenarien (fixierte Instrumente, 2 Szenarien mit Regelbindung und diskretionärer Wirtschaftspolitik, WWU-Szenarium, einmal mit nicht-kooperativen Fiskalpolitiken, einmal mit kooperativen). Es zeigen sich folgende Ergebnisse: Im Falle des Produktivitätsschocks erweist sich Szenario 1 (keine aktive Wirtschaftspolitik) als optimal, gefolgt von der kooperativen Lösung. Auf den Nachfrageschock wird am besten mit kooperativer Fiskalpo-

litik reagiert. Kooperation ist also auch unter diesen Annahmen häufig die optimale Strategie.

Zuletzt sei noch erwähnt, dass von Kritikern der Koordinierung »undesirable effects« angeführt werden: Der Wettbewerb zwischen den Regierungen würde durch die Zusammenarbeit vermindert und dadurch die Gefahr von kollektiven Fehlentwicklungen erhöht. Koordinierung sei dann kontraproduktiv, wenn eine Subgruppe an Spielern kooperiere unter Ausschluss von relevanten anderen Spielern. Dies gelte auch im Falle von Unsicherheiten über das »korrekte« Makro-Modell bzw. die einzelnen Elemente des Spieles. Und im Fall von geldpolitischer Koordinierung ohne Einschluss der Fiskalpolitiken sei ebenfalls mit Pareto-ineffizienten Ergebnissen zu rechnen (vgl. Hamada, Kawai 1997: 106-112).

Wenn auch diese Argumente nicht gänzlich von der Hand zu weisen sind, so behalten die grundsätzlichen positiven Aussagen, die aus der Theorie abgeleitet werden können, dennoch ihre Gültigkeit.

Koordinierungsprozesse auf europäischer Ebene

In den letzten Jahren hat es auf europäischer Ebene eine fast inflationäre Tendenz bei der Schaffung neuer Koordinierungsprozesse gegeben, wobei häufig »weichere Formen des Informationsaustausches, des Monitorings, etc. gewählt wurden (Stichwort: »Offene Methode der Koordinierung«). Mit Breuss, Weber (2001) kann überhaupt gesagt werden: »... one gets the impression that coordination in the EMU primarily has a negative or passive connotation« (Breuss, Weber 2001: 143). Neben jenen Themen, die für die Währungsunion als essentiell angesehen werden, wie die Budgetpolitik, werden zunehmend auch Politiken koordiniert, bei denen es einen politischen Druck in Richtung mehr europäischer Verantwortung gegeben hat bzw. wo ein Zusammenhang der Strukturpolitiken mit makroökonomischen Fragen gesehen wird, wie im Falle der Arbeitslosigkeit (vgl. von Hagen, Mundschek 2001: 3). Dabei wurde häufig die Frage nach »mehr oder weniger Integration« nicht wirklich ausdrücklich gestellt, es entsteht eher der Eindruck des »muddling through«: Die Kommission verhält sich erwartungsgemäß als »driving force« für mehr Integration, die Mitgliedstaaten sind häufig unentschieden zwischen der Einsicht in die Notwendigkeit einer stärkeren Vergemeinschaftung von Politiken und dem als schmerzhaft empfundenen Verlust von Kompetenzen.

Hinzu tritt der Umstand, dass das gegenwärtige institutionelle Setting der EU äußerst komplex ist: Die geldpolitischen Kompetenzen wurden – mit Ausnahme der Wechselkurskompetenz, die beim Ecofin blieb – auf die EZB übertragen, die Fiskal-, Struktur- und Lohnpolitiken sind weiterhin dezentral organisiert, also in der Hand der Mitgliedstaaten bzw. der Sozialpartner. Damit gibt es eine Vielzahl von Akteuren. In Hinblick auf die WWU ist die Gruppe der Mitgliedstaaten in die EURO12-Gruppe und die »pre-ins« geteilt. Dieses aus Sicht der wirtschaftspolitischen Koordinierung schwierige Institutionengefüge spiegelt sich wider in den Vorgaben der Verträge: Der EG-Vertrag hält fest, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und sie im Rat koordinieren. Diesem Auftrag steht der Primat der EZB-Unabhängigkeit bzw. der Preisstabilität entgegen, weil Koordinierung natürlich Abstimmung, Einbindung und Rücksichtnahme bedeuten würde, was die EZB, eben

mit Verweis auf den Maastricht-Vertrag, verweigert. Die oben angesprochene Ambivalenz der Mitgliedstaaten hinsichtlich einer weiteren Integration findet hier also einen Ausdruck, der deutlicher nicht sein könnte!

Im Folgenden werden einige dieser Prozesse kurz dargestellt und hinsichtlich ihrer tatsächlichen Relevanz für die nationale Politikentscheidung überprüft werden.

- Seit der 2. Stufe der WWU werden jährlich die sog. *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* (Artikel 99 Amsterdam Vertrag) festgelegt. Sie werden spätestens seit dem Europäischen Rat (ER) von Lissabon als Herzstück der wirtschaftspolitischen Koordinierung angesehen³. Neben allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien werden jedem Land einzelstaatliche Empfehlungen hinsichtlich der Finanz-, Lohn- und Strukturpolitiken gegeben.
- Der 1997 beschlossenen *Stabilitäts- und Wachstumspakt* gibt die Spielregeln für die Teilnehmerländer an der dritten Stufe der WWU vor. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, mittelfristig ihre Budgetpolitiken am vereinbarten Ziel (»close to balance or surplus«) auszurichten. Die Stabilitätsprogramme werden in einem gemeinsamen Überwachungsverfahren jährlich überprüft.
- Unter dem sog. *Luxemburg-Prozess* wird ebenfalls seit 1997 das Verfahren zur Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie verstanden (siehe Kasten 1).
- Der *Cardiff-Prozess* behandelt seit 1998 die Strukturreformen auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten; es gibt ebenfalls ein jährliches Monitoring zur Umsetzung (durch den »Ecofin«).
- Der *Köln-Prozess* beschreibt den im Frühjahr 1999 beschlossenen regelmäßigen stattfindenden Makroökonomischen Dialog. Im Rahmen dieses Dialoges versammeln sich alle wirtschaftspolitischen AkteurInnen (Finanz- und ArbeitsministerInnen, EZB, Sozialpartner, Kommission), um einmal im Halbjahr auf Experten- und auf politischer Ebene zu Fragen des Wachstums, der Beschäftigung und der Inflation miteinander zu beraten.
- Im Rahmen des *Sozialen Dialoges* werden, unter Führung der Kommission, auf sektorieller und branchenübergreifender Ebene Verhandlungen und Gespräche zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene geführt. Es gibt Übereinkommen zu Fragen der Arbeitsorganisation (Teilzeitarbeit, Elternurlaub), allerdings nicht zu einer direkten Koordinierung der Lohnpolitik (siehe Kasten 2).
- Seit heuer gibt es im Rahmen der *Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung* auch sog. »Arbeits-NAPs«, die einem ähnlichen Überprüfungsverfahren wie die Beschäftigungs-NAPs unterzogen werden. Eine erste Bewertung wird im Herbst 2001 stattfinden.
- In Zukunft sollen auch die Reformen zur *Pensionsversicherung* (und die Entwicklung einer gemeinsamen *Migrationspolitik*) im Rahmen einer sog. offenen Koordinierungsmethode – also nach dem Muster des Luxemburg-Prozesses – überprüft werden.

Beurteilung der bisherigen Prozesse

Werden die verschiedenen Prozesse einer Beurteilung unterzogen, so zeigt sich, dass die Erfolge in unterschiedlichem Ausmaß gegeben sind. Eindeutig die größten politischen Wirkungen hat bisher wohl der Stabilitäts- und Wachstumspakt

gezeitigt; mit Abstrichen gilt dies sicher auch für die Empfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, bei denen seit Lissabon versucht wird, ihnen mehr Verbindlichkeit zu verleihen. Ein Ansinnen, das vor allem Irland Anfang 2001 zu spüren bekam: Irland wurde für seine Ankündigung, 2002 eine Steuersenkung durchführen zu wollen, mit einer Verwarnung des Rates bestraft. Dieser sah darin nämlich einen Verstoß gegen die Empfehlung des letzten Jahres, keine konjunkturanheizenden Maßnahmen zu setzen. Wohl nicht durch Zufall wurde eine solche Verwarnung erstmals bei einem kleinen Mitgliedstaat ausgesprochen, denn bei Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien wäre man sicher vorsichtiger vorgegangen.

In Vergleich dazu nimmt sich der realpolitische Erfolg des Luxemburg- und Cardiff-Prozess eher bescheiden aus. Der Großteil der Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Prozesse angeführt wurden, wären ohnedies gesetzt worden – es besteht also kein kausaler, sondern eher ein bloß zeitlicher Zusammenhang zwischen der europäischen Initiative und der nationalen Maßnahme. Resultat des Luxemburg Prozesses war primär, dass mehr Geld für sog. aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Schulungen, Qualifizierungen) aufgewendet wurde (vgl. Beigewum 1999). Demgegenüber steht der zunehmende bürokratische Aufwand, der mit der Überprüfung der Umsetzung des Luxemburg-Prozesses einhergeht. Der Verdacht liegt nahe, dass mit dem immer größer werdenden Verwaltungsaufwand der mangelnde politische Einfluss kompensiert werden soll.

Eine Beurteilung des Köln-Prozesses schließlich, der die eigentliche makroökonomische Koordinierung darstellt, kann bislang nur kritisch ausfallen. Ausgangspunkt jedes der bisher vier Treffen war die jeweils aktuelle Frühjahrs- bzw. Herbstprognose der Kommission. Von den Sitzungen gibt es keine offiziellen Protokolle, die Gespräche wurden im Sinne eines Austausches zumeist bereits bekannter Positionen geführt. Hier unterschieden sich die Positionen von EZB, dem Economic and Financial Committee-Alternates (EFC⁴) und der Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) einerseits und der European Trade Union Confederation (ETUC) andererseits am deutlichsten voneinander. Die inhaltlichen Kontroversen entzündeten sich insbesondere an folgenden Punkten:

- **Inflationsgefahr:** In den zwei Jahren des Bestehens des Makro-Dialoges wurde von der EZB immer auf mögliche Inflationsrisiken hingewiesen: Entweder die EURO-Abwertung, der Erdölpreisanstieg, das Geldmengenwachstum oder die Lohn drift waren Gründe, die Geldpolitik tendenziell restriktiv zu gestalten. Demgegenüber sprachen Vertreter der Gewerkschaften häufig von übertriebenen Inflationsängsten, durch die das anspringende Wachstum frühzeitig abgewürgt werden könnte (mit dieser Position blieben sie allerdings in der Minderheit). Die EZB antwortete darauf regelmäßig, dass die Geldpolitik gar nicht frühzeitig genug auf Inflationsgefahren reagieren könnte.
- **Budgetpolitiken:** Was die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte betrifft, so wurde von der Kommission – mehr oder minder unwidersprochen – erhöhte Anstrengungen, insbesondere auf der Ausgabenseite, gefordert. Mit dem Hinweis auf längerfristige Herausforderungen wie das »Alterungsproblem«, wird zunehmend eine Analyse der Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Budgets angestrebt (Stichwort: »Qualität der öffentlichen Haushalte«⁵).
- **Lohnpolitik:** Lohnzurückhaltung, d. h. ein permanentes Zurückbleiben der Re-

allöhne hinter der Produktivität, scheint Konsens in der Europäischen Diskussion zu sein, ein Konsens, der auch vom Europäischen Gewerkschaftsbund nicht offensiv in Frage gestellt wird (wahrscheinlich mit Blick auf die Empirie der 90er Jahre!). Einzig das Sinken der (bereinigten) Lohnquote in der EU unter das Niveau in den USA ringt dem EGB Überlegungen hinsichtlich der »sustainability« dieser Entwicklung ab. Diese Zurückhaltung der Gewerkschaften in Bezug auf die Lohnentwicklung, die durchaus mit dem Begriff des »kollektives Lohndumping« bezeichnet werden kann, ist sicherlich als Ausdruck realer Machtverhältnisse zu werten.

- **Strukturpolitiken** (insbesondere auf den Arbeitsmärkten): Fortgesetzte Anstrengungen bei den Strukturreformen auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und insbesondere auf den Arbeitsmärkten wurden immer wieder eingefordert. Und zwar als notwendige Voraussetzung, um bei stärkerem Wachstum einhergehende Inflationsgefahren – und die entsprechenden Gegenreaktionen der EZB – gar nicht erst aufkommen zu lassen. Die VertreterInnen der Arbeitsministerien verwiesen darauf, dass die bereits vollzogenen Reformen auf den Arbeitsmärkten bisher möglicherweise zu wenig zur Kenntnis genommen wurden.

Resümee

Der europäische Einigungsprozess verläuft offensichtlich nicht immer entlang einer geraden Linie, sondern er mäandriert bisweilen erheblich. Dies gilt insbesondere für die Frage der Intensivierung der wirtschaftspolitischen Koordinierung.

Im Zentrum einer solchen Koordinierung, die ihren Namen auch verdient, muss eine bessere Abstimmung zwischen zentralisierter Geldpolitik und nationalen Fiskalpolitiken stehen. Davon sind die größten Wohlfahrtseffekte zu erwarten. Die Abstimmung der Fiskalpolitiken erfolgt gegenwärtig äußerst defensiv und negativ, nämlich über Sanktionierungen des Verstoßes gegen gemeinsame Regelungen, formuliert in den Maastrichter Kriterien und im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Zunächst sollte einmal auf informeller Ebene versucht werden, die EZB für eine solche Zusammenarbeit zu gewinnen. Für die Abstimmung der nationalen Fiskalpolitiken müsste von der Fixierung auf die Frage der Budgetüberschüsse übergegangen werden auf eine »Verpflichtung«, im Falle von ökonomischen Abschwüngen entsprechend gegenzusteuern. Weil die EZB und die Finanzminister offensichtlich gefangen sind in ihrem restriktiven Bias, könnten entsprechende politische Impulse (in Form von Aufträgen) nur von den Staats- und Regierungschefs kommen. Die Strukturpolitiken sollten nur insofern koordiniert werden, als Auswirkungen auf die europäische Makropolitik bzw. -entwicklung nachgewiesen werden können.

Eine besser koordinierte Euro-Gruppe⁶ – wie sie von der Kommission vorgeschlagen wird (vgl. Europäische Kommission 2001) – ist also grundsätzlich zu begrüßen, bedenklich sind jedoch (1) die Art und Weise wie die Treffen durchgeführt werden (hinter verschlossenen Türen und ohne Protokoll – Stichwort Demokratiedefizit) und (2) die Inhalte der derzeitigen Diskussionen insb. zu den Strukturen der Budgets. Mehr Transparenz und Öffentlichkeit der Diskussionen wäre jedenfalls vonnöten.

Die Perspektiven einer wirklichen wirtschaftspolitischen Koordinierung sehen im Moment nicht sehr gut aus. Das Koordinierungsverständnis ist geprägt vom restriktiven, der Angebotspolitik verpflichteten Verständnis von Wirtschaftspolitik im Allgemeinen: Preisstabilität, sanierte öffentliche Haushalte, Lohnzurückhaltung und flexible/deregulierte Güter-, Dienstleistungs-, Kapital und insbesondere Arbeitsmärkte wären die notwendigen (und beinahe ist man versucht zu ergänzen: und hinreichenden) Bedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung. Ein wechselseitiges und gleichberechtigtes Berücksichtigen von Feed-Back-Beziehungen, Externalitäten, Trade offs, etc. zwischen den einzelnen Politiken hat in diesem Konzept offensichtlich keinen Platz.

Kasten 1:

Koordinierung der Beschäftigungspolitik (Luxemburg-Prozess)

Seit 1997 gibt es auf EU-Ebene ein Koordinierungsverfahren zur Beschäftigungspolitik, das im Vertrag von Amsterdam festgelegt wurde: Der Europäische Rat legt jedes Jahr die sogenannten beschäftigungspolitischen Leitlinien fest, die die Mitgliedstaaten dann in nationale Maßnahmen, nämlich die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAPs) umsetzen. Hinsichtlich dieser Umsetzung findet eine jährliche Überprüfung statt (durch die Räte »Beschäftigung und Sozialpolitik« und »Ecofin«). Im Gegensatz zum Verfahren in Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion gibt es keine Sanktionen bei Nichteinhaltung bzw. Nichtumsetzung.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien sind entlang der vier Säulen Förderung der »Beschäftigungsfähigkeit«, des »Unternehmergeistes«, der »Anpassungsfähigkeit« (die sich primär an die Sozialpartner wendet) und der »Chancengleichheit von Männern und Frauen« gegliedert und werden in ihrer Anzahl und Menge jährlich (geringfügig) geändert. Die Mehrzahl der Leitlinien sind Aufforderungen an die Mitgliedstaaten (insb. in Säule II und III). Einzig verbindliche Ziele sind in den ersten beiden Leitlinien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik und jener zur Verbesserung der Ausbildungssysteme festgelegt (vgl. Europäische Kommission 2001a).

Was allgemeine Beschäftigungsziele betrifft, so hat sich der Europäische Rat in Stockholm im Frühjahr dieses Jahres zum Ziel gesetzt, dass bis zum Jahr 2005 insgesamt 67% der erwerbsfähigen Bevölkerung in Beschäftigung stehen sollen, bzw. 57% der Frauen in diesem Alter (im Vergleich: 2000 beträgt die Beschäftigungsquote allgemein 63,5%, bzw. 53,5% bei den Frauen). Außerdem sollen bis 2010 50% aller Männer und Frauen zwischen 55 und 64 Jahren einen Job haben.

Kasten 2:

Koordinierung der Lohnpolitik

Lohnpolitik ist durch den Wegfall der Wechselkurse (die ein Mechanismus zur Anpassung unterschiedlicher Produktivitätsentwicklungen sind) und durch die Festlegung auf ein Inflationsziel von höchstens 2% in der EURO-Zone ins Zentrum der Aufmerksamkeit der EZB und der EU-Kommission gerückt. Alljährlich wird in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik verlangt, dass die Reallöhne mit der Preisstabilität vereinbar sein müssen, d.h. de facto, dass sie hinter der Produktivität zurück bleiben sollten (vgl. Europäische Kommission 2001b).

Auch wenn es im Gesetzgebungsprozess der EU im Rahmen des sozialen Dialoges eine immer stärker werdende Rolle der europäischen Sozialpartner gibt, sind Lohnverhandlungen immer noch ausschließliche Angelegenheit der nationalen Tarifparteien. Diese Verhandlungen unterscheiden sich – ebenso wie die Beziehungen der Sozialpartner ganz allgemein – von Land zu Land erheblich voneinander (vgl. Schulten und Stückler 2000). Trotz dieser Unterschiede gibt es auf Seiten der europäischen Gewerkschaftsverbände bereits erste Schritte zur Koordinierung der Lohnpolitiken.

Den Anfang machte dabei 1998 die sog. Doorn-Initiative. Belgien, die Niederlande, Deutschland und Luxemburg haben vereinbart, dass sich die jährlichen Lohnabschlüsse an der Inflation und den Produktivitätssteigerungen orientieren müssen. Bei der Überprüfung der Tarifabschlüsse werden auch qualitative Fortschritte berücksichtigt (vgl. Schulten und Stückler 2000).

Wesentlich zu bisherigen Koordinierungsinitiativen haben vor allem die einzelnen europäischen Fachgewerkschaften beigetragen, insb. die europäischen Metallarbeiter. Die Lohnformel der Metallgewerkschafter von 1998 legt fest, dass Lohnerhöhungen die Inflation und einen maximalen Anteil des Produktivitätsanstiegs abdecken müssen. Auch hier wurde die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in die Überprüfung des Übereinkommens integriert: »... a 'balanced share' of productivity could be used for improvement of several aspects of qualitative aspects« (Mermet 200:3). Im Dezember 2000 beschloss auch der EGB eine entsprechende Koordinierungsleitlinie (vgl. ETUC 2000).

Betont wird bei jedem weiteren dieser Koordinierungsschritte regelmäßig, dass diese keinesfalls auf die Schaffung eines einheitlichen europäischen Kollektivvertragssystems abzielen. So halten Forscher des Gewerkschaftsinstitutes fest: »... coordination should take account of regional diversity and develop a complementary European level.« (Mermet und Hoffinan, 2001:7).

Anmerkungen

1. Verwirrend in Bezug auf die genannte Unterscheidung von Kooperation und Koordinierung ist der Umstand, dass der Begriff »kooperativ« in der Spieltheorie eine ganz bestimmte Bedeutung hat, die von der oben angeführten verschieden ist: Ein kooperatives Spiel liegt vor, wenn die Spieler nicht strikt entgegengesetzte Interessen haben, freie Kommunikation möglich ist und vor allem, wenn einmal getroffene Vereinbarungen auch durchsetzbar (und bindend) sind. Das Nash-Gleichgewicht gehört zu den nicht-kooperativen Spielen.
2. Dass die Strukturpolitiken etwas mit der Geldpolitik und den Fiskalpolitiken zu tun haben, macht auch folgende Tatsache anschaulich: Heutzutage fehlt in keiner Rede eines europäischen Geldpolitikers der Hinweis auf die Notwendigkeit, die Flexibilität auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und insbesondere auf den Arbeitsmärkten zu verbessern.
3. Der ER von Lissabon gab folgende inhaltliche Vorgaben zur Neuorientierung: »... die Grundzüge der Wirtschaftspolitik [sollten sich] zunehmend auf die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Strukturpolitiken und auf die Reformen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstumspotentials, der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts sowie auf den Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft konzentrieren. Die Themen können im einzelnen im Rahmen des Cardiff- und des Luxemburg-Prozesses behandelt werden.« (Schlussfolgerungen von Lissabon, 23 und 24. 03. 2000). Diese starke Stellung des Ecofin im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung ist nicht unumstritten: Nicht wenige meinen, dass sich die FinanzministerInnen auf die Budgetpolitik beschränken sollten, weil sie ihren »strukturell restriktiven« Zugang nicht auf alle anderen Bereiche der Wirtschaftspolitik (etwa auf den Arbeitsmarkt oder Fragen der Pensionen) ausdehnen sollten.
4. Ausschuss, der dem Ecofin zuarbeitet.
5. Siehe Europäische Kommission (2000) bzw. die überarbeitete Fassung der Kommission und des Ecofin-Rates vom 12.3.2001 für den Europäischen Rat von Stockholm. Einige der Dokumente siehe auch <http://ue.eu.int/emu/de/index.htm>.
6. Euro-Teilnehmerländer sind alle Mitgliedstaaten außer Dänemark, Schweden und Großbritannien.

Literatur

- Beigewum (1999): Der NAP ist da -- wo bleiben die Jobs?, Wien.
- Breuss, Fritz, Weber, Andrea (2001): Economic Policy Coordination in the EMU: Implications for the Stability and Growth Pact, in: Hughes-Hallet, Andrew, Mooslechner, Peter, Schürz, Martin: Challenges for Economic Policy Coordination within European Monetary Union, Boston.
- Bryant, Ralph C. (2001), The Coordination of National Stabilization Policies: Evolution of National Policies and International Institutions, in: Hughes-Hallet, Andrew, Mooslechner, Peter, Schürz, Martin: Challenges for Economic Policy Coordination within European Monetary Union, Boston.
- ETUC (2000): Recommendation on the coordination of collective bargaining, Exekutiv Ausschuss, 13. und 14.12.2000, Brüssel.
- Europäische Kommission (2000): The contribution of public finances to growth and employment: Improving quality and sustainability, 21.12.2000, <http://ue.eu.int/emu/de/index.htm>.
- Europäische Kommission (2001): Mitteilung der Kommission über die verstärkte wirtschaftspolitische Koordination im EURO-Gebiet, 21. Februar 2001, Brüssel.
- Europäische Kommission (2001a): Beschluss des Rates vom 19. Januar 2001 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001 (COM 2001/63/EC), Brüssel, http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees_de.htm.
- Europäische Kommission (2001b): Broad Economic Policy Guidelines, Brüssel, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/document/econeur/beg/begidxen.htm.
- Europäischer Rat von Lissabon (2000), Schlussfolgerungen, 23 und 24. 03. 2000.
- Hamada, Koichi, Kawai, Masahiro (1997): International Economic Policy Coordination: Theory and Policy Implications, in: Fratiani, Michele, Salvatore, Dominick, von Hagen, Jürgen:

- Macroeconomic Policy in Open Economies, Handbook of Comparative Economic Policy, Vol 5, London.
- Hughes-Hallet, Andrew, Mooslechner, Peter, Schürz, Martin (2001): Challenges for Economic Policy Coordination within European Monetary Union, Boston.
- Italianer, Alexander (1999): The Euro and the Internal Economic Policy Coordination, in: Empirica – Journal of Applied Economics and Economic Policy, 201–216.
- Mermet, Emmanuel (2000): Latest developments in coordination of collective bargaining in the European Union, Working paper, 29.09.00, Brussels
- Mermet, Emmanuel und Hoffmann, Reiner (2001): European Trade Union Strategies on Europeanisation of Collective Bargaining – an overview, Brussels
- Mooslechner, Peter und Schürz, Martin (1999): International Macroeconomic Policy Coordination literature: Any lessons for EMU?, A selective Survey of the Literature, in: Empirica – Journal of Applied Economics and Economic Policy, 171–199.
- Muchlinski, Elke (1998): Internationale Koordinierung von Wirtschaftspolitik – Neuorientierungen in der Diskussion, Nr. 165/1998, Stuttgart.
- Neck, Reinhard, Haber, Gottfried (1999): Zur Gestaltung der makroökonomischen Politik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Ein numerischer spieltheoretischer Ansatz, in: Neck, Reinhard, Holzmann, Robert (Hrsg.), Was wird aus Euroland: Makroökonomische Herausforderungen und wirtschaftspolitische Antworten, Wien.
- Schulten, Thorsten und Stückler, Angelika (2000): Lohnpolitik in Europa, eine Studie im Auftrag des European Industrial Relations Observatory, Düsseldorf
- von Hagen, Jürgen, Mundschenk, Susanne (2001): The Political Economy of Policy Coordination at the EU level, Paper prepared for the Conference on Macroeconomic Policy coordination by the Economic Council of Sweden, Bonn.

**Industriepolitik
www.GBI.at**